

## El Estado-nación europeo y las presiones de globalización<sup>1</sup>

«Hoy, la pregunta crucial» —leemos en la introducción a un libro titulado *Dinámica global y mundos de vida locales*— es si, más allá de los límites del Estado-nación, desde una perspectiva supranacional y global, se podrá recuperar el control sobre el potencial capitalista de devastación ecológica, social y cultural»<sup>2</sup>. La capacidad del mercado para conducir la economía y generar nueva información está fuera de discusión. Pero los mercados sólo responden a mensajes codificados en el lenguaje de los precios. Son insensibles a sus efectos externos, aquellos que producen en *otros* dominios. Lo que viene a justificar el temor del sociólogo liberal Richard Münch a que tengamos que vérnoslas con el agotamiento de los recursos no-renovables, la alienación cultural masiva y con explosiones sociales si no logramos cercar *políticamente* a los mercados que huyen, por así decirlo, de Estados-nación debilitados y sobrecargados.

---

<sup>1</sup> Publicado originalmente en *Blätter für deutsche und internationale Politik*, abril de 1999, pp. 425–436.

<sup>2</sup> R. Münch, *Globale Dynamik—lokale Lebenswelten*, Frankfurt, 1998.

Lo cierto es que, durante el período de posguerra, los Estados en las sociedades del capitalismo avanzado han aumentado la capacidad capitalista de provocar desastres ecológicos, en vez de atenuarla, y que han creado sistemas de seguridad social con la ayuda de las burocracias del Estado del bienestar, poco proclives a animar a sus clientes a hacerse cargo de sus propias vidas. No obstante, durante el tercer cuarto del siglo xx, el Estado del bienestar logró contrarrestar sustancialmente las consecuencias socialmente indeseables de un sistema altamente productivo en Europa y en otros Estados de la OCDE. Por primera vez en su historia, el capitalismo no frustró la realización de la promesa republicana de considerar a todos los ciudadanos iguales ante la ley; la hizo posible. El Estado constitucional democrático también garantiza la igualdad ante la ley, en el sentido de que todos los ciudadanos han de tener igual oportunidad de ejercer sus derechos. John Rawls, el teórico más influyente del liberalismo político en la actualidad, habla al respecto del «valor justo» (*fair value*) de los derechos distribuidos equitativamente. Frente a los *sin-casa*, cuyo número crece silenciosamente ante nuestros mismos ojos, nos acordamos del *bon mot* de Anatole France: el derecho a pasar la noche durmiendo debajo de un puente no debería ser el único al alcance de todo el mundo.

Si leemos nuestras Constituciones en este sentido material, como textos que tratan de la conquista de la justicia social, entonces la idea de unos ciudadanos que se *prescriben leyes* a sí mismos —según la cual los sujetos sometidos a la ley deberían considerarse a sí mismos como aquellos que hacen la ley— cobra una *dimensión política*: la de una sociedad que, deliberadamente, *actúa sobre sí misma*. Cuando construían el Estado del bienestar en la Europa de posguerra, los políticos de todos los colores se dejaron guiar por esta concepción dinámica del proceso democrático. Hoy, empezamos a ser conscientes de que, por el momento, esta idea sólo se ha realizado dentro del marco del Estado-nación. Pero, si el Estado-nación está llegando al límite de sus capacidades dentro del cambio de contexto definido por la sociedad y la economía globales, entonces son *dos* las cosas cuya suerte va unida a la de esta forma de organización social: la domesticación política de un capitalismo desaforado a escala planetaria y el ejemplo único de una democracia amplia que, por lo menos, funciona razonablemente bien. ¿Podría extenderse esta forma de autotransformación democrática de las sociedades modernas más allá de las fronteras nacionales?

Propongo estudiar la cuestión en tres etapas. En primer lugar, tenemos que ver cómo están interconectados Estado-nación y democracia e identificar el origen de las presiones a las que está sometida en la actualidad esta simbiosis única. Luego describiré sucintamente, a la luz de este análisis, cuatro respuestas políticas a los desafíos lanzados por la constelación postnacional; asimismo, estas respuestas sitúan los parámetros del debate en curso acerca de una «tercera vía». Por último, utilizando este debate como trampolín, pergeñaré una posición ofensiva sobre el futuro de la Unión Europea. Si, discutiendo su futuro, los ciudadanos privilegiados en general de nuestra re-

gión quieren tener en cuenta los puntos de vista de otros países y continentes, tendrán que profundizar la Unión Europea en un sentido federal, con el fin de crear, en tanto que ciudadanos del mundo, las condiciones que impone una política interna global.

## Desafíos que arrostran la democracia y el Estado-nación

Las tendencias que hoy suscitan la atención general bajo la rúbrica multiuso de «globalización» están transformando una constelación histórica caracterizada por el hecho de que Estado, sociedad y economía son, por así decirlo, coextensivas dentro de los mismos límites nacionales. El sistema económico *internacional*, en el que los Estados trazan la frontera entre la economía interna y las relaciones comerciales exteriores, está metamorfoseándose en una economía *transnacional* a raíz de la globalización de los mercados. A este respecto resultan especialmente relevantes la aceleración a escala mundial de los flujos de capital y la evaluación imperativa de las condiciones económicas nacionales a cargo de mercados de capital globalmente interconectados. Esto explica por qué los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales<sup>3</sup>. Hoy, se diría que son los Estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están insertas dentro de las fronteras estatales.

De poco sirve decir que la continua erosión de las fronteras no es sólo característica de la economía. El estudio sobre la «transformación global» recientemente publicado por David Held y sus colaboradores contiene, además de capítulos sobre el comercio mundial, los mercados de capitales y las corporaciones multinacionales, cuyas redes de producción abarcan el planeta, capítulos sobre la política interna global, la violencia pacificadora y organizada, los nuevos *media* y las redes de comunicación, los movimientos migratorios emergentes, las formas culturales híbridas, etcétera. La «deslocalización» de la sociedad, la cultura y la economía, que avanza a grandes pasos, está afectando a las condiciones fundamentales de existencia del sistema de Estados europeos, erigido sobre una base territorial a comienzos del siglo XVII y que continúa definiendo los actores colectivos más importantes de la escena política. Pero la constelación postnacional está acabando con una situación en la que lo político y el sistema legal entran en un recíproco engranaje constructivo con los circuitos económicos y las tradiciones nacionales dentro de las fronteras de los Estados territoriales. Las tendencias comprendidas en la palabra «globalización» no sólo ponen en peligro, en el ámbito interno, la composición relativamente homogénea de las poblaciones nacionales, es decir, la base prepolítica para la integración de los ciudadanos en el Estado-nación, incitando a la inmigración y a la estratificación cultural; sino que, de manera aún más significativa, hacen que un Estado cada vez más *enmarañado* en las interdependencias entre la eco-

---

<sup>3</sup> R. Cox, «Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy», en *The Transformation of Democracy?*, editado por A. McGrew, Cambridge, 1997, pp. 49-72.

nomía y la sociedad globales vea cómo disminuyen su autonomía, su capacidad de acción y su sustancia democrática<sup>4</sup>.

Dejando a un lado las limitaciones empíricas sobre la soberanía del Estado, que continúa existiendo formalmente<sup>5</sup>, me limitaré aquí a considerar tres aspectos de la erosión de las prerrogativas del Estado-nación: *a)* el declive de los recursos del Estado para efectuar tareas de control; *b)* los crecientes déficit de legitimidad de los procesos de toma de decisiones, y *c)* una creciente incapacidad de desempeñar el género de funciones directivas y organizativas que contribuyen a asegurar la legitimidad.

### Debilitamiento del Estado-nación

*a)* La pérdida de autonomía significa, entre otras cosas, que un Estado ya no puede contar con sus propias fuerzas para proporcionar a sus ciudadanos la protección adecuada frente a los efectos externos de decisiones tomadas por *otros* actores, o frente a los efectos en cadena de procesos surgidos más allá de sus fronteras. Aquí entran en cuestión, por un lado, «violaciones espontáneas del territorio» como la contaminación, el crimen organizado, el tráfico de armas, las epidemias, los riesgos de seguridad asociados a la tecnología de gran envergadura, etcétera, y, por otro, las consecuencias, toleradas a la fuerza, de las políticas calculadas de otros Estados que afectan tanto a la gente que no ha contribuido a formularlas como a la que lo ha hecho. Pensemos, por ejemplo, en los peligros provocados por reactores nucleares construidos fuera de las fronteras de un Estado que no cumplen las normas locales de seguridad.

*b)* Los déficit de legitimación democrática surgen cuando el conjunto de los implicados en la toma de decisiones democráticas no llega a coincidir con el conjunto de los que se ven afectados por éstas. Asimismo, de forma no tan evidente pero sí más duradera, la legitimación democrática se ve socavada cuando la creciente necesidad de coordinación, motivada por el aumento de la interdependencia, se cubre mediante acuerdos interestatales. El hecho de que los Estados-nación están insertos institucionalmente en una red de acuerdos transnacionales crea equivalentes, en determinadas áreas políticas, de prerrogativas que se han perdido a nivel nacional<sup>6</sup>. Pero, cuanto más importantes son los asuntos que se resuelven a través de compromisos intraestatales, más decisiones políticas son sustraídas de la arena de la formación de la opinión y la voluntad democráticas, que son arenas exclusivamente nacionales. En la Unión Europea (UE), el proceso de toma de decisiones, burocrático en su mayor parte, de los expertos de Bruselas ofrece un ejemplo del tipo de déficit democrático provocado por el salto de los organismos de-

---

<sup>4</sup> L. Brock, «Die Grenzen der Demokratie: Selbstbestimmung im Kontext des globalen Strukturwandels», en *Regieren in entgrenzten Räumen*, edición de B. Kohler-Koch, *PVS*, número extraordinario 29, 1998, pp. 271–292.

<sup>5</sup> D. Held, *Democracy and the Global Order*, Cambridge, 1995, pp. 99 ss.

<sup>6</sup> M. Zürn, «Gesellschaftliche Denationalisierung und Regieren in der OECD-Welt», en *Regieren in entgrenzten Räumen*, edición de B. Kohler-Koch, pp. 91–120.

ciosorios nacionales a las comisiones interestatales de representantes gubernamentales<sup>7</sup>.

c) Sin embargo, el debate se centra en la restricción de los recursos de intervención que hasta ahora el Estado-nación movilizaba para llevar a cabo sus políticas sociales de legitimación. Al aumentar la distancia entre, por un lado, las dimensiones territorialmente limitadas para la acción del Estado-nación y, por otro, los mercados globales y los flujos acelerados de capital, se pierde la «autosuficiencia funcional de la economía nacional»: «no debería equipararse la autosuficiencia funcional con la autarquía... [aquella] no implica que una nación deba poseer un “surtido completo” de productos, sino sencillamente los factores complementarios, sobre todo, capital y organización, que la oferta de trabajo disponible en una sociedad precisa para producir»<sup>8</sup>. El capital desterritorializado que, por así decirlo, queda exento de la obligación de quedarse en casa en su búsqueda de oportunidades de inversión y de beneficios especulativos, puede amenazar con hacer uso de su opción de salida cuando un gobierno plantee restricciones gravosas para las condiciones de la inversión interna intentando proteger los valores sociales, conservar la seguridad en el empleo o preservar su propia capacidad de gestión de la demanda.

Así, los gobiernos nacionales están perdiendo el poder de movilizar todos los mecanismos disponibles de conducción de la economía interna, de estimular el crecimiento y asegurar de tal forma las bases vitales de su legitimación. Las políticas de gestión de la demanda tienen consecuencias externas contraproducentes sobre el funcionamiento de la economía nacional, como sucedió en la década de 1980 durante el primer gobierno Mitterrand, porque ahora los mercados de valores internacionales han asumido la función de evaluar las políticas económicas nacionales. En muchos países europeos, el hecho de que los mercados hayan suplantado a la política se refleja en el círculo vicioso del altísimo nivel de paro, el agotamiento de los sistemas de seguridad social y el descenso de las contribuciones a los programas de seguro nacionales. El Estado está entre la espada y la

---

<sup>7</sup> Invocando el poder de veto del que disponen todos los participantes en negociaciones intergubernamentales, W. Scharpf sostiene que los resultados de tales negociaciones «basan su legitimación en la regla según la cual todos los participantes deben dar su consentimiento a las decisiones y que ninguno lo hará si, pensándolo bien, saliera peor parado si lo hiciera que si las negociaciones fracasaran». W. Scharpf, «Demokratie in der transnationalen Politik», en *Politik der Globalisierung*, edición de U. Beck, Frankfurt, 1998, p. 237. Este argumento no tiene en cuenta el carácter tan derivado como disminuido de tal legitimación, es decir, ni el hecho de que los acuerdos supranacionales no están sujetos a las presiones de la legitimación en la misma medida que las decisiones tomadas en el ámbito nacional, ni el hecho de que el proceso institucionalizado de formación de la voluntad en el Estado-nación está gobernado también por normas y valores reconocidos intersubjetivamente y no se reduce a un proceso de mero compromiso o, con otras palabras, a una componenda entre las partes interesadas. Asimismo, naturalmente, las políticas deliberativas de los ciudadanos y sus representantes no pueden reducirse a la pericia de los especialistas. Véase la justificación de la «Comisionología Europea» formulada por C. Joerges y J. Neyer, «Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik», en *Regieren in entgrenzten Räumen*, edición de B. Kohler-Koch, pp. 207–234.

<sup>8</sup> W. Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie*, Frankfurt, 1998, Introducción, pp. 19 ss.

pared: cuanto mayor es la necesidad de reponer los agotados presupuestos del Estado subiendo los impuestos sobre los bienes muebles y decretando medidas para impulsar el crecimiento, más difícil resulta hacerlo dentro de los confines del Estado-nación.

### Los parámetros de una discusión

Hay dos respuestas genéricas a este desafío y otras dos algo más matizadas. La polarización entre los dos campos que formulan argumentos generales, *a)* a favor o *b)* en contra de la globalización y la desterritorialización, ha llevado a buscar una «tercera vía» en *c)* una variante algo más defensiva o bien *d)* algo más ofensiva.

*a)* El apoyo a la globalización se basa en la ortodoxia neoliberal que anunció el paso a las políticas económicas del lado de la oferta de las últimas décadas. Los partidarios de la globalización abogan por la subordinación incondicional del Estado a los imperativos de una sociedad global, cuya integración se halla dirigida por el mercado, defienden un «Estado empresarial» que abandone el proyecto de desmercantilización de la fuerza de trabajo o incluso la protección de los recursos medioambientales. Atrapado en el engranaje del sistema económico transnacional, el Estado daría a los ciudadanos acceso a las libertades negativas de la competición global, a la vez que se limitaría a proporcionar, de acuerdo con un criterio mercantil, infraestructuras que fomenten la actividad empresarial y a hacer atractivos los enclaves productivos locales desde el punto de vista de la rentabilidad. No puedo discutir aquí los supuestos que informan los modelos neoliberales, o la venerable disputa doctrinal sobre la relación entre justicia social y eficacia mercantil<sup>9</sup>. Sin embargo, las premisas de la propia teoría neoliberal suscitan dos objeciones.

Supongamos que una economía mundial completamente liberalizada, caracterizada por la movilidad sin trabas de todos los factores de producción (fuerza de trabajo incluida), empezara con el tiempo a funcionar sin fricciones en las condiciones proyectadas por los defensores de la globalización: un mundo de enclaves productivos armoniosamente equilibrados y, la gran meta, una división simétrica del trabajo. Por más fundamentos que tenga este supuesto, implica la aceptación, en el plano nacional e internacional, de un período de transición que vería no sólo un drástico aumento de las desigualdades sociales y la fragmentación social, sino también del deterioro de los valores morales y de las infraestructuras culturales. Lo que nos lleva a preguntarnos cuánto tardaremos en atravesar el «valle de lágrimas» y qué sacrificios habrá que hacer *en route*. ¿Cuánta gente se verá marginada y arrojada a la cuneta mientras se alcanza el objetivo? ¿Cuántos monumentos de la cultura mundial caerán víctimas de la «destrucción creativa» y se perderán para siempre?

La pregunta por el futuro reservado a la democracia no deja de ser menos preocupante. Pues, en la medida en que el Estado-nación se

---

<sup>9</sup> J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt, 1998, pp. 140 ss.

ve despojado de funciones y márgenes de maniobra para los que no se vislumbran equivalentes en el ámbito supranacional, los procedimientos democráticos y las medidas institucionales que permiten a los ciudadanos asociados de un Estado cambiar sus condiciones de vida se verán inevitablemente vaciadas de contenido real. Lo que Wolfgang Streeck denomina la «pérdida de poder adquisitivo de las urnas»<sup>10</sup>.

## De la territorialidad a la xenofobia

b) Como reacción frente a la erosión de la democracia y el poder del Estado-nación, se ha formado una alianza de aquellos que se resisten al declive social potencial o real de las víctimas del cambio estructural y a la despotenciación del Estado democrático y de sus ciudadanos. Pero el enérgico deseo de cerrar las compuertas acaba delatando en este «partido de la territorialidad» (según la expresión de Charles Maier) la impugnación de las bases igualitarias y universalistas de la democracia misma. A la mínima oportunidad, el sentimiento proteccionista aprovecha la ocasión para difundir el rechazo etnocéntrico de la diversidad, el rechazo xenófobo del otro y el rechazo antimoderno de la complejidad de las condiciones sociales. Tales sentimientos apuntan contra cualquier persona o cosa que atraviese las fronteras nacionales: los traficantes de armas y drogas o los mafiosos que amenazan la seguridad nacional; las películas norteamericanas y el torrente de información que amenazan las culturas nacionales, o los trabajadores inmigrantes y los refugiados que, como el capital extranjero, amenazan los niveles de vida.

Por más que consideremos en su justa medida el meollo racional de estas reacciones de defensa, no resulta difícil ver por qué el Estado-nación no podría recobrar la fuerza de antaño limitándose a atrancar las escotillas. La liberalización de la economía global, que comenzó tras la Segunda Guerra Mundial y temporalmente cobró el aspecto de un liberalismo inamovible que descansaba en un sistema de tipos de cambio fijos, se vio bruscamente acelerado tras la muerte del sistema de Bretton Woods. Pero esa aceleración no era inevitable. Las restricciones sistémicas que hoy imponen los imperativos de un sistema de libre comercio, fuertemente reforzado con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), son los frutos del voluntarismo político. Aunque los Estados Unidos forzaron la marcha de las diversas rondas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el GATT no supuso decisiones impuestas unilateralmente, sino más bien una acumulación de acuerdos negociados, cada uno con su historia particular; los acuerdos fueron coordinados mediante negociaciones abiertas entre un gran número de gobiernos individuales. Y, en la medida que ha sido este tipo de integración negativa de muchos actores independientes lo que ha dado lugar al mercado globalizado, los proyectos de restauración del *status quo ante* revocando *unilateralmente* el sistema de funcionamiento que ha surgido de una decisión *concertada* no tie-

---

<sup>10</sup> Streeck (ed.), *Internationale Wirtschaft*, p. 38.

nen ninguna posibilidad de éxito; cualquiera de esos intentos debe saber que tendrá que enfrentarse a sanciones.

La suspensión del debate entre los «partidos» de la globalización y la territorialidad ha precipitado intentos de encontrar una «tercera vía». Se separan en dos direcciones, en función de variantes más o menos defensivas u ofensivas. Una parte de la premisa de que, si las fuerzas del capitalismo global, una vez desencadenadas, ya no pueden ser domesticadas, su impacto *pueae* amortiguarse en el ámbito nacional. La otra pone sus esperanzas en el poder transformador de una política supranacional que *alcanzaría* a los mercados fugitivos.

c) La variante defensiva sostiene que es demasiado tarde para invertir la subordinación de la política a las exigencias de una sociedad global unificada por el mercado. No obstante, continúa la argumentación, el Estado-nación no debería jugar un papel meramente reactivo, propiciando la creación de condiciones favorables para la valorización del capital inversor; también debería participar activamente en todos los intentos de proporcionar a los ciudadanos las habilidades, necesarias para competir. En cuanto a su orientación, la nueva política social no es menos universalista que la antigua. Sin embargo, no pretende proteger a la gente de los riesgos típicos de la vida laboral, sino, ante todo, facilitarles la capacitación empresarial para ser «ganadores», capaces de cuidar de sí mismos. El conocido adagio que habla de «ayudar a la gente a ayudarse a sí misma», cobra así un sesgo economicista: ahora invoca una especie de preparación idónea que capacitaría a todo el mundo para asumir su responsabilidad personal y tomar iniciativas que permitan no tener que ir a la zaga de nadie en el mercado y no terminar como una especie de «fracasados» que acaban pidiendo ayuda al Estado. «Los socialdemócratas tienen que cambiar la relación entre riesgo y seguridad que subyace en el Estado del bienestar, para desarrollar una sociedad de “personas dispuestas a asumir riesgos responsablemente” en las esferas del gobierno, la iniciativa empresarial y los mercados de trabajo... La igualdad debe contribuir a la diversidad, no ponerse en su camino»<sup>11</sup>. Naturalmente, se trata tan sólo de un aspecto del programa que, no obstante, resulta fundamental.

## La victoria ética del neoliberalismo

Lo que inquieta a los «viejos» socialistas respecto a la perspectiva que ofrece el «New Labor» o el «Nuevo Centro» no es sólo su soberbia normativa, sino también el discutible supuesto empírico de que el empleo, aun cuando no se presenta como relación laboral tradicional, sigue siendo la «variable clave de la integración social»<sup>12</sup>. Teniendo en cuenta la tendencia secular del progreso técnico a reducir el tiempo de trabajo y aumentar la productividad, y el alza si-

---

<sup>11</sup> T. Giddens, *The Third Way*, Polity, 1998, p.100. Véase también J. Cohen and J. Rogers, «Can Egalitarianism Survive Internationalisation?», en *Internationale Wirtschaft*, edición de W. Streeck, pp. 175–194.

<sup>12</sup> Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (ed.), *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit*, Bonn, 1998, pp. 225 ss.

multánea de la demanda de empleo (sobre todo por parte de las mujeres) el supuesto contrario, es decir, que asistimos al «final de una sociedad basada en el pleno empleo», no resulta completamente inverosímil. Pero, si se trata de abandonar el objetivo del pleno empleo, entonces tendremos que desechar los modelos sociales de la justicia distributiva o bien considerar nuevas alternativas que insistan en la creación de ambientes favorables para la inversión nacional. Dadas las condiciones dominantes en la economía global actual, resulta casi imposible llevar a cabo proyectos de *coste neutral* para repartir el volumen decreciente de trabajo disponible, fomentar la propiedad de capital en amplias capas de la población o instituir un salario mínimo básico desvinculado de los ingresos reales y determinado a partir de los niveles actuales de protección social.

En términos normativos, los defensores de esta «tercera vía» se adhieren a un liberalismo que considera la igualdad social únicamente en tanto que *input*, haciendo de ésta un mero problema de igualdad de oportunidades. Al margen de este elemento *moral* tomado de prestado, sin embargo, la percepción pública de la diferencia existente entre Thatcher y Blair, queda desdibujada ante todo porque la «izquierda novísima» ha adoptado las concepciones *éticas* del neoliberalismo<sup>13</sup>. Pienso en su beneplácito a dejarse arrastrar al *ebos* de un «estilo de vida en armonía con el mercado mundial»<sup>14</sup>, que aspira a que todo ciudadano reciba la educación necesaria para convertirse en un «empresario que administra su propio capital humano»<sup>15</sup>.

d) Acaso aquellos poco dispuestos a cruzar esta frontera quieran estudiar una segunda variante, ofensiva, de la «tercera vía». La perspectiva que ofrecen gira en torno a la idea de que lo político debería oponerse a la lógica del mercado. «Hasta qué punto debe “andar suelta” la lógica del mercado, dónde y en qué marco debe “mandar” el mercado, son cuestiones de fondo sobre las cuales, en una sociedad moderna, corresponde decidir a la política deliberativa»<sup>16</sup>. Algo que suena a voluntarismo; en efecto, por el momento no es más que una propuesta normativa que, si lo dicho hasta aquí es válido, no puede ponerse en práctica en un contexto nacional. Sin embargo, el intento de resolver el dilema entre desarme de la democracia del Estado del bienestar o rearme del Estado-nación nos lleva a dirigir nuestra mirada hacia unidades políticas más amplias y a sistemas transnacionales que puedan compensar las pérdidas funcionales del Estado-nación de tal manera que no sea necesario romper la cadena de la legitimación democrática. La Unión Europea se nos presenta como el ejemplo de una democracia que funciona trascendiendo los límites del Estado-nación. Por supuesto, la creación de entidades políticas más amplias no altera por sí misma el proceso de compe-

---

<sup>13</sup> Acerca de esta terminología, véase J. Habermas, «Von pragmatischen, ethischen und moralischen Gebrauch der Vernunft», en Habermas, *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt, 1990, pp. 100 ss.

<sup>14</sup> T. Maak y Y. Lunau (eds.), *Weltwirtschaftsethik*, Berna, 1998, p. 24.

<sup>15</sup> U. Thielemann, «Globale Konkurrenz, Sozialstandards und der Zwang zum Unternehmertum», en *ibid.*, p. 231.

<sup>16</sup> P. Ulrich, *Integrative Wirtschaftsethik*, Berna, 1997, p. 334.

tencia entre enclaves productivos locales, es decir, no cuestiona, *per se*, la primacía de una integración definida por el mercado. La política sólo logrará «ponerse a la altura» de los mercados globalizados si finalmente se hace posible crear una infraestructura capaz de sustentar una política interna global sin desvincularla de los procesos de legitimación democrática<sup>17</sup>.

Naturalmente, la idea de que la política puede «ponerse a la altura» de los mercados «imponiéndose allí donde vayan» no pretende evocar la imagen de una lucha por el poder entre actores políticos y económicos. En realidad, las consecuencias problemáticas de una política que equipara la sociedad en su conjunto a las estructuras de mercado se explican por el hecho de que el dinero no puede sustituir indefinidamente al poder político. Los criterios de medida de los usos legítimos del poder son distintos de los utilizados para medir la prosperidad económica; por ejemplo, los mercados, a diferencia de la política, no pueden ser democratizados. Aquí la imagen más apropiada sería la de una competición entre diferentes *media*. La política que fortalece los mercados es autorreferencial, hasta tal punto que toda medida a favor de la desregulación de los mercados supone una descalificación simultánea o una autorrestricción de la autoridad política como mecanismo para aplicar decisiones colectivas vinculantes. La política de «ponerse a la altura» invierte este proceso; es una política reflexiva en su versión positiva antes que negativa.

## Europa y el mundo

Si observamos, desde esta atalaya, como se ha desarrollado la UE hasta la fecha, nos enfrentamos a una paradoja. La creación de nuevas instituciones políticas —las autoridades de Bruselas, el Tribunal de Justicia Europeo y el Banco Central Europeo— no implica en ningún caso que la política haya cobrado una mayor importancia. La Unión Monetaria representa el último paso de un proceso que, pese al programa original de Schumann, de Gasperi Adenauer, puede, de forma retrospectiva, ser descrito someramente como «creación intergubernamental de mercados»<sup>18</sup>. Hoy la UE constituye una extensa región continental que, horizontalmente, se ha convertido en un red consistente gracias al mercado, pero verticalmente está sometida a una regulación política muy débil a cargo de autoridades legitimadas indirectamente. Dado que los Estados miembros han traspasado la soberanía sobre sus divisas al Banco Central, de tal forma que han entregado la capacidad de dirigir sus economías nacionales mediante el ajuste de los tipos de cambio, probablemente asistiremos dentro de la zona de la moneda única a la intensificación de una competencia que dará lugar a problemas de nuevas dimensiones.

---

<sup>17</sup> E. Richter, «Demokratie und Globalisierung», en *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, edición de A. Klein y R. Schmalz-Bruns, Baden-Baden, 1997, pp. 173–200.

<sup>18</sup> W. Streeck, «Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?», en *Standort Europa*, edición de S. Leibfried y P. Pierson, Frankfurt, 1998, pp. 369–421.

Las economías europeas, hasta ahora estructuradas nacionalmente, han alcanzado diferentes niveles de desarrollo y se caracterizan por diferentes estilos económicos. Hasta que una economía unificada surja de esta mezcla heterogénea, la interacción entre cada una de las zonas económicas europeas, todavía insertas en diferentes sistemas políticos, generará fricciones. Esto es válido, en primer lugar, para las economías más débiles, que tendrán que compensar su desventaja competitiva a través de reducciones salariales; por su parte, las economías más fuertes temen el *dumping* salarial. Un pronóstico poco halagüeño se perfila para los actuales sistemas de seguridad social, que son ya la manzana de la discordia: siguen bajo jurisdicción nacional y tienen estructuras muy diferentes. Mientras algunos países temen la pérdida de ventajas derivadas de sus bajos costes, otros temen el ajuste a la baja. Europa se enfrenta a una alternativa: puede aliviar esas tensiones pasando por el mercado, *via* la competencia entre diferentes centros de actividad económica y diferentes políticas de protección social, o resolverlas con medios políticos, a través de un intento de producir una «armonización» y una regulación mutua progresiva entre políticas del bienestar, mercado de trabajo y políticas fiscales. La cuestión fundamental es si debe defenderse el *statu quo* institucional, en el que los Estados compensan los conflictos entre intereses nacionales mediante negociaciones interestatales, aun a riesgo de una carrera hacia el abismo, o si la Unión Europea debería evolucionar más allá de su forma actual de alianza interestatal hacia una verdadera federación. Sólo en este último caso podría cobrar la suficiente fuerza política como para decidir la aplicación de medidas *correctivas* a los mercados y establecer mecanismos reguladores *redistributivos*.

## Los bandos en torno a Europa

Dentro de los parámetros del actual debate sobre la globalización, la opción entre estas alternativas se presenta fácil tanto para neoliberales como para nacionalistas. Mientras los euroescépticos desesperados cuentan con el proteccionismo y la exclusión, tanto más ahora que la unión monetaria se ha hecho efectiva, los «europeístas de mercado» están satisfechos con la unión monetaria, que completa el mercado interior europeo. En oposición a ambos campos, los «eurofederalistas» luchan por transformar los actuales acuerdos internacionales en una constitución política con el fin de dar una base de legitimación propia a las decisiones de la Comisión, el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia. Los que adoptan una postura *cosmopolita* toman sus distancias de las tres posiciones citadas. Contemplan un Estado federal europeo como un punto de partida para desarrollar una red de regímenes transnacionales que, aun en ausencia de un gobierno mundial, puede llegar a desembocar en algo parecido a una política doméstica global.

Sin embargo, la oposición central entre eurofederalistas y europeístas de mercado se complica por la circunstancia de que estos últimos han concertado una alianza tácita con los antiguos euroescépticos buscando una «tercera vía» basada en la actual unión

monetaria. Por lo que parece, Blair y Schröder ya no están tan lejos de Tietmeyer.

Los europeístas de mercado querrían preservar el *statu quo*, porque sanciona la subordinación de los Estados-nación fragmentados a la integración definida por el mercado. Así, un portavoz del Deutsche Bank sólo puede considerar «académico» el debate en torno a la alternativa «alianza de Estados» o «Estado federal»: «En el contexto de la integración de zonas económicas, a la larga desaparece toda distinción entre actividad cívica y económica. A decir verdad, anular esa distinción es el principal objetivo que persiguen los procesos de integración en curso»<sup>19</sup>. Desde esta atalaya, la competencia en Europa debe «levantar el tabú» de la protección de activos nacionales como el sector crediticio público o los sistemas de seguridad social, para acto seguido ir liquidándolos progresivamente. Efectivamente, la posición de los europeístas de mercado descansa en un supuesto compartido por los socialdemócratas partidarios del Estado-nación que ahora quieren labrarse una «tercera vía»: «En la era de la globalización, es imposible suprimir las limitaciones al poder del Estado; [la globalización]... exige ante todo el reforzamiento de las fuerzas autónomas, liberales, en la sociedad civil», a saber, «la iniciativa individual de la gente y el sentido de la responsabilidad personal»<sup>20</sup>. Esta premisa común explica el giro en redondo de las alianzas. Los antiguos euroescépticos apoyan hoy a los europeístas de mercado en su defensa del *status quo* europeo, por más que sus motivos y objetivos discrepen. No quieren dismantelar las políticas del bienestar, pero prefieren reorientarlas hacia la inversión en capital humano y, digámoslo también, no acaban de querer que todos los «amortiguadores sociales» caigan en manos privadas.

Así, el debate entre neoliberales y eurofederalistas se suma al que enfrenta a las variantes defensiva y ofensiva de la «tercera vía», a, por así decirlo, Schröder y Lafontaine. El conflicto va más allá de la cuestión de saber si la UE puede recuperar, armonizando políticas nacionales fiscales, sociales y económicas divergentes, la libertad de acción que los Estados-nación han perdido: después de todo, la zona económica europea está aún relativamente aislada de la competencia global, gracias a una tupida red regional de relaciones comerciales e inversiones directas. El debate entre euroescépticos y eurofederalistas gira sobre todo en torno a la cuestión de si la UE, pese a la diversidad de sus Estados miembros, con tantos pueblos, lenguajes y culturas diferentes, podrá acaso adquirir el carácter de un auténtico Estado, o bien deberá seguir enredada en sistemas de negociación neocorporativa<sup>21</sup>. Los eurofederalistas se esfuerzan en aumentar la gobernabilidad de la Unión, con el fin de hacer posible la puesta en marcha de políticas paneuropeas y la promulgación de

---

<sup>19</sup> R. E. Breuer, «Offene Bürgergesellschaft in der globalisierten Weltwirtschaft», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de enero de 1999, p. 9.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> C. Offe, «Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration?», en *Internationales Wirtschaft*, edición de W. Streeck, pp. 99–136.

disposiciones normativas que obliguen a los Estados miembros a coordinar sus acciones, aun cuando las medidas en cuestión tengan un efecto redistributivo. Desde el punto de vista eurofederalista, todo aumento de la capacidad de acción política de la Unión debe ir acompañada de un ensanchamiento de sus bases de legitimación.

## Extender la solidaridad

No cabe duda de que la condición *sine qua non* para la formación de una voluntad democrática a escala paneuropea, tal que pueda legitimar y apoyar enérgicamente políticas de redistribución coordinadas, consiste en una mayor solidaridad en la base. Hasta el momento, la solidaridad social se ha limitado al Estado-nación; debe ampliarse hasta abarcar a todos los ciudadanos de la Unión, de tal manera que, por ejemplo, los suecos y los Portugueses estén dispuestos a *apoyarse mutuamente*. Sólo entonces cabría esperar razonablemente que acordaran la implantación de un salario mínimo aproximadamente igual o, más en general, la creación de condiciones idénticas para forjarse planes de vida individuales que, naturalmente, continuarán presentando rasgos nacionales. Los escépticos tienen dudas; sostienen que no existe nada parecido a un «pueblo» europeo, capaz de constituir un Estado europeo<sup>22</sup>. Sin embargo, los pueblos nacen con sus Constituciones estatales. La democracia misma es una forma de integración política jurídicamente mediada. Naturalmente, la democracia depende, a su vez, de la existencia de una cultura política compartida por todos los ciudadanos. Pero no hay razón para el derrotismo si tenemos presente que, en los Estados europeos del siglo XIX, la conciencia nacional y la solidaridad social sólo se crearon progresivamente, con la ayuda de la historiografía nacional, las comunicaciones de masas y el servicio militar obligatorio. Si aquella forma artificial de «solidaridad entre desconocidos» surgió gracias a un esfuerzo históricamente decisivo de abstracción de la conciencia local, dinástica, hacia una conciencia nacional y democrática, entonces, ¿por qué ha de ser imposible ampliar ese proceso de aprendizaje más allá de las fronteras nacionales?

Sin duda, quedan obstáculos mayores. Una Constitución no será suficiente. Sólo puede dar inicio a procesos democráticos en los que debe arraigarse a continuación. Toda vez que los *acuerdos* entre Estados miembros seguirán siendo un mecanismo importante incluso en una Unión políticamente *constituida*, un Estado federal europeo tendrá, en cualquier caso, un calibre diferente al de los Estados federales nacionales; no puede limitarse a copiar sus procesos de legitimación<sup>23</sup>. Sólo surgirá un sistema de partidos europeo en la medida en que los partidos existentes, al principio en la arena política nacional, discutan el futuro de Europa, descubriendo en el proceso intereses que trascienden las fronteras. Esta discusión debe sincro-

---

<sup>22</sup> D. Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, Múnich, 1995; asimismo, véase J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt, 1996, pp. 185–191.

<sup>23</sup> K. Eder, K.U. Hellmann y H. J. Trenz, «Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation?», en *Regieren in entgrenzten Räumen*, edición de B. Kohler-Koch, pp. 321–344.

nizarse en toda Europa mediante una interconexión de las esferas públicas nacionales; es decir, deben discutirse los mismos problemas al mismo tiempo, con el fin de fomentar la emergencia de una sociedad civil europea con sus grupos de interés, organizaciones no-gubernamentales, iniciativas ciudadanas, etcétera. Pero los *mass media* transnacionales sólo pueden determinar un contexto comunicativo políglota si los sistemas nacionales de enseñanza procuran que los europeos tengan unos rudimentos comunes en lenguas extranjeras. Si así fuera, los legados culturales de una historia europea común, irradiando hacia el exterior desde sus centros nacionales dispersos, se verán reunidos progresivamente en una cultura política común.

Para terminar, una palabra acerca de las perspectivas que para una ciudadanía mundial implica este proceso. Con una base económica ampliada, un Estado federal europeo se beneficiaría de las economías de escala que, en teoría, le darían ciertas ventajas en el ámbito de la competencia global. Pero, si el proyecto federal aspirara tan sólo a presentar un nuevo jugador global con tanta influencia como los Estados Unidos, no dejaría de ser un proyecto particularista que simplemente dotaría de una nueva dimensión —a saber, económica— a lo que los demandantes de asilo han venido a conocer como «fortaleza europea». Los neoliberales podrían responder haciendo sonar los tambores de la «mortalidad del mercado», vanagloriándose de los «juicios imparciales» de un mercado mundial que, a fin de cuentas, ya ha permitido a las economías emergentes sacar partido de sus relativas ventajas en cuanto a costes, apoyándose en las propias fuerzas para cerrar una brecha que los bienintencionados programas de desarrollo se han visto incapaces de superar. No hace falta que insista en los costes sociales que supone semejante dinámica de desarrollo<sup>24</sup>. Pero cuesta negar el argumento según el cual los agrupamientos supranacionales que se convierten en entidades políticas con capacidad de acción a escala global sólo son moralmente aceptables si este primer paso, que conduce a su creación, da lugar a un segundo.

Lo que nos lleva a preguntarnos si el pequeño grupo de actores con capacidad de acción política a escala planetaria pueden, en el marco de una organización internacional reformada, desarrollar el laxo entramado actual de regímenes transnacionales y emplearlo posteriormente para hacer posible la aparición de una política doméstica global, a falta de un gobierno global<sup>25</sup>. Una política de este tipo debería encauzarse en la perspectiva de la armonización, no de la *Gleichschaltung*<sup>26</sup>. El objetivo a largo plazo sería la eliminación progresiva de las divisiones sociales y de la estratificación de la sociedad mundial sin menoscabo de la especificidad cultural.

---

<sup>24</sup> Véase la introducción y los ensayos de la parte IV de Maak y Lunau (eds.), *Weltwirtschaftsethik*.

<sup>25</sup> J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, pp. 156 ss.

<sup>26</sup> El término *Gleichschaltung* [coordinación, unificación] se utiliza para definir la estandarización, homogeneización y sincronización de las instituciones políticas, económicas y sociales en los Estados totalitarios. {N. del T.}